Deutscher Bundestag **Drucksache 18/9840**

18. Wahlperiode 28.09.2016

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Kerstin Andreae, Kai Gehring, Dr. Thomas Gambke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/7872 –

Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU-Forschungsförderungsgesetz)

A. Problem

Der Gesetzentwurf problematisiert, die bisherige Innovationsförderung in Deutschland erreiche kleine und mittlere Unternehmen (KMU) nur unzureichend und benachteilige sie im Vergleich zu großen Unternehmen.

Kleine und mittlere Unternehmen würden einen stärkeren Anreiz brauchen, neue Produkte und Verfahren zu entwickeln und Zukunftsbereiche zu erschließen.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf sieht einen Forschungsbonus in Form einer Steuerermäßigung von 15 Prozent aller FuE-Ausgaben für alle Unternehmen bis zu 249 Mitarbeitern vor. Die Steuergutschrift soll zusätzlich zur bestehenden Projektförderung eingeführt werden. Dieser Forschungsbonus führt zu einer Verbesserung der internen Finanzierungsmöglichkeiten und entfaltet eine erhebliche mobilisierende Wirkung für zusätzliche Investitionen in Forschung und Entwicklung.

Ablehnung des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Alternativ käme die steuerliche Forschungsförderung aller Unternehmen in Betracht. Das hätte jedoch wesentlich höhere Kosten zur Folge. Außerdem profitieren vor allem große Unternehmen derzeit von der in Deutschland bestehenden Projektförderung, kleine und mittlere Unternehmen hingegen weit weniger. Der Gesetzentwurf stellt daher gezielt auf die Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen ab.

D. Kosten

Durch den neuen Forschungsbonus ergeben sich für die öffentlichen Haushalte Steuermindereinnahmen von rund 770 Millionen Euro. Dabei wird eine Steigerung der relevanten FuE-Ausgaben infolge der Förderung von 20 Prozent angenommen.

Die Ermittlung der durch dieses Gesetz entstehenden Steuermindereinnahmen basiert auf den Zahlen der FuE-Datenerhebung der Wissenschaftsstatistik, die im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung für das Jahr 2014 erhoben wurden.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/7872 abzulehnen.

Berlin, den 28. September 2016

Der Finanzausschuss

Ingrid Arndt-Brauer
Vorsitzende

Dr. Philipp Murmann	**Dr. Thomas Gambke**
Berichterstatter	Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Dr. Philipp Murmann und Dr. Thomas Gambke

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/7872** in seiner 162. Sitzung am 18. März 2016 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Haushaltsausschuss, dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie sowie dem Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zur Mitberatung überwiesen. Die Vorlage wurde dem Haushaltsausschuss zudem gemäß § 96 GO-BT überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der Gesetzentwurf problematisiert, die bisherige Innovationsförderung in Deutschland erreiche kleine und mittlere Unternehmen (KMU) nur unzureichend und benachteilige sie im Vergleich zu großen Unternehmen.

Kleine und mittlere Unternehmen würden einen stärkeren Anreiz brauchen, neue Produkte und Verfahren zu entwickeln und Zukunftsbereiche zu erschließen.

Der Gesetzentwurf sieht einen Forschungsbonus in Form einer Steuerermäßigung von 15 Prozent aller FuE-Ausgaben für alle Unternehmen bis zu 249 Mitarbeitern vor. Die Steuergutschrift soll zusätzlich zur bestehenden Projektförderung eingeführt werden. Dieser Forschungsbonus führt zu einer Verbesserung der internen Finanzierungsmöglichkeiten und entfaltet eine erhebliche mobilisierende Wirkung für zusätzliche Investitionen in Forschung und Entwicklung.

Um den Anreiz für Innovationsausgaben zu steigern, gewährt der Gesetzentwurf kleineren und mittleren Unternehmen eine Steuerermäßigung bei Aufwendungen zur Forschung und Entwicklung zusätzlich zur Geltendmachung als Betriebsausgabe („Forschungsbonus“). Von dieser Regelung profitieren alle, die über gewerbliche Einkünfte verfügen, wie z.B. offene Handelsgesellschaften und Kommanditgesellschaften. Über einen Verweis im Körperschaftsteuergesetz gilt dies auch für juristische Personen wie Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Aktiengesellschaften und dergleichen. Den Forschungsbonus können sowohl unbeschränkt Steuerpflichtige als auch beschränkt Steuerpflichtige, bei denen die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung in wirtschaftlichem Zusammenhang mit ihren inländischen Einkünften stehen, in Anspruch nehmen. Kleinere und mittlere Unternehmen sind solche, die über einen Mitarbeiteranteil von nicht mehr als 249 verfügen und die entweder einen Jahresumsatz von höchstens 50 Millionen EUR erzielen oder deren Jahresbilanzsumme sich auf höchstens 43 Millionen EUR beläuft.

Die Steuerermäßigung beträgt 15% aller abzugsfähigen Aufwendungen. Bei den Aufwendungen muss es sich um Betriebsausgaben nach § 4 Absatz 4 EStG handeln. Insgesamt kann ein Unternehmen eine Steuerermäßigung von 15 Millionen Euro pro Unternehmen und Vorhaben in Anspruch nehmen. Die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Forschungsbonus richten sich nach den Vorgaben der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung, Verordnung Nr. 651/2014 der Europäischen Kommission (AGVO). Beihilferegelungen sind gemäß Art. 3 Absatz 1 AGVO mit dem Binnenmarkt vereinbar im Sinne des Art. 107 Abs. 2 oder 3 AEUV und von der Anmeldepflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV freigestellt, sofern diese Beihilfen die entsprechenden Voraussetzungen und Höchstgrenzen der Verordnung erfüllen.

III. Öffentliche Anhörung

Der Finanzausschuss hat in seiner 86. Sitzung am 19. September 2016 eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 18/7872 durchgeführt. Folgende Einzelsachverständige, Verbände und Institutionen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme:

1. Belitz, Dr. Heike, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.

2. Bühler, Dr. Joachim, Bitkom e.V.
3. Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.
4. Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK)
5. Licht Dr. Georg, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW)
6. Schnitzer, Prof. Dr. Monika, Ludwig-Maximilians-Universität München
7. Straathof, Bas, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis
8. Verband der Chemischen Industrie e. V. (VCI)
9. Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA).

Das Ergebnis der öffentlichen Anhörung ist in die Ausschussberatungen eingegangen. Das Protokoll einschließlich der eingereichten schriftlichen Stellungnahmen ist der Öffentlichkeit zugänglich.

IV. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Haushaltsausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 73. Sitzung am 27. April 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung des Gesetzentwurfs.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat den Gesetzentwurf in seiner 89. Sitzung am 28. September 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung des Gesetzentwurfs.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat den Gesetzentwurf in seiner 75. Sitzung am 28. September 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung des Gesetzentwurfs.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Finanzausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/7872 in seiner 84. Sitzung am 6. Juli 2016 erstmalig beraten und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung beschlossen. Nach Durchführung der Anhörung am 19. September 2016 hat der Finanzausschuss die Beratung des Gesetzentwurfs in seiner 88. Sitzung am 28. September 2016 abgeschlossen.

Der Finanzausschuss empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/7872.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erinnerte an die Anhörung des Finanzausschusses zum Gesetzentwurf. Dort sei deutlich geworden, dass eine steuerliche Forschungsförderung einen zusätzlichen Nutzen bringen könnte. Gleichzeitig sei aber auch die derzeit praktiziere Projektförderung als sehr erfolgreich dargestellt worden. Die Experten hätten die Beschränkung auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) bis zu einer Mitarbeiterzahl von 249 kritisiert. Außerdem würde die vorgesehene Zertifizierungsstelle zusätzliche Bürokratie bedeuten, obwohl dadurch andererseits eine gewisse Rechtssicherheit geschaffen würde. Die Fraktion der CDU/CSU lehne den Gesetzentwurf ab, da man mit der bisherigen Förderung von Forschung und Entwicklung durch Projekte in Deutschland gut aufgestellt sei. Dafür seien im Bundeshaushalt erhebliche Mittel vorgesehen.

Die **Fraktion der SPD** schloss sich grundsätzlich den Ausführungen der Fraktion der CDU/CSU an. Darüber hinaus bewerte man den Gesetzentwurf insgesamt positiv, da er versuche, eine Forschungsförderung zu etablieren, die das Problem der Privilegierung von Großunternehmen vermeide. In der Anhörung sei deutlich geworden, dass die im Gesetzentwurf vorgesehene Grenze von 249 Mitarbeitern umstritten sei, weil möglicherweise die hiermit erfassten Unternehmen zu klein seien, um intensive Forschung und Entwicklung zu betreiben. Der Gesetzentwurf sei noch nicht ausgereift, daher werde die Fraktion der SPD ihn ablehnen. Allerdings bleibe diese Thematik auf der Tagesordnung.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erläuterte, sie bezweifle, dass der Gesetzentwurf innovative KMU tatsächlich erreichen würde. Die KMU seien eine inhomogene Zielgruppe. Viele dieser Unternehmen würden nur unregelmäßig forschen. Eine Studie des DIW habe gezeigt, dass die Forschungsaktivitäten dieser Unternehmen nur schwer steuerlich avisiert werden könnten. Kleineren Unternehmen würde die entsprechende Infrastruktur, wie etwa eine eigene Forschungsabteilung, fehlen, um kontinuierlich Forschungsaktivitäten gegenüber der Zertifizierungsstelle zu dokumentieren. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Berücksichtigung der Kosten für lizenziertes Wissen und externe Forschung schaffe zusätzliche Möglichkeiten für Mitnahmeeffekte und ziele nicht treffsicher auf die Förderung interner Forschung und Entwicklung ab. Die Fraktion DIE LINKE. halte eine gezielte Innovationsförderung für geeigneter.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte, dass eine Reihe von Mitgliedern von CDU, CSU und SPD inhaltlich vollumfänglich die Idee einer steuerlichen Forschungsförderung unterstützen würden. Dies sei in öffentlichen Äußerungen dokumentiert. Offensichtlich habe in der laufenden Legislaturperiode der politische Wille gefehlt, dieses Projekt zu realisieren. In der öffentlichen Anhörung hätten so gut wie alle Experten eine steuerliche Forschungsförderung befürwortet – vor allem mit der Zielrichtung der Förderung von Forschung und Entwicklung in Kleineren und Mittleren Unternehmen (KMU). Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN habe zur Abgrenzung der KMU die Definition der EU verwendet, die diese Unternehmensgruppe bei maximal 249 Mitarbeitern abgrenze. Man habe an dieser Stelle keine neue Definition einführen wollen.

Die Forschungsintensität der KMU lasse statistisch messbar nach, das sei in der Anhörung deutlich geworden. KMU würden außerdem im Durchschnitt einen geringeren Teil ihrer Mittel für Forschung und Entwicklung aufwenden als größere Unternehmen. Daher rühre die große Unterstützung der Sachverständigen bei der Anhörung für eine steuerliche Forschungsförderung. Dass der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) den KMU-Ansatz problematisiere, sei nicht überraschend. Man müsse aber ebenfalls sehen, dass der Begriff des Mittelstandes in Deutschland nur sehr schwammig definiert sei. Dies gelte sowohl für die Gesellschaftsform, die Größe als auch für die Branche als Abgrenzungskriterien. Diese würden oftmals unterschiedlich angewendet. Es sei eine Debatte nötig, den Begriff des Mittelstandes in Deutschland besser greifbar zu machen. Betrachte man allein das Größenkriterium gemessen an der Mitarbeiterzahl, müsste es den Begriff eines „Mittleren Unternehmens“ geben, das 250 bis 2000 Mitarbeiter umfasse.

Aufgrund der Notwendigkeit, gegen das Nachlassen der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten der KMU vorzugehen, und aufgrund der Tatsache, dass von den Projektförderungen nur ein sehr begrenzter Kreis von Unternehmen profitieren würde und diese Förderungsart lediglich mit erheblichem Bürokratie- und Beratungsaufwand für die Unternehmen erschließbar sei, konzentriere sich der vorliegende Gesetzentwurf auf die Gruppe der KMU. Eine steuerliche Forschungsförderung würde deutlich niedrigere Schwellen aufweisen und eine größere Zahl insbesondere der KMU erreichen können.

Gerade einige der für die Konkurrenzfähigkeit der Deutschen Wirtschaft so wichtigen „Hidden Champions“ würden durch die bestehende Projektförderung oftmals nicht erreicht. Eine steuerliche Forschungsförderung könnte die erheblichen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung solcher Firmen begünstigen.

Schließlich machte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN darauf aufmerksam, dass eine steuerliche Forschungsförderung die Zusammenarbeit von Unternehmen mit den Hochschulen nicht benachteiligen würde. Diese Befürchtung sei unbegründet. Der Ansatz des Gesetzentwurfs sehe die Förderung von Auftragsforschung an den Universitäten und Fachhochschulen vor.

Man sei zuversichtlich, dass die steuerliche Forschungsförderung zu Beginn der kommenden Legislaturperiode dann auch neben der fachlichen, die notwendige politische Unterstützung erfahren werde, damit ein entsprechender Gesetzentwurf vom Deutschen Bundestag verabschiedet werden könne.

Berlin, den 28.September 2016

Dr. Philipp Murmann	**Dr. Thomas Gambke**
Berichterstatter	Berichterstatter



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333